



7 April 2025

Prot. No. 228

Position paper on TRIS procedure no. 2025/0022/IT
Annual SME draft law: Chapter IV “Combating fake reviews”

Introduction

The Italian Federation of Public Enterprises (“FIPE”), the Federation of Italian Associations of Travel and Tourism Enterprises (“FIAVET”), the Federation of Organised Tourism (“Fto”) and the Federation of Italian Hotel and Tourism Associations (“Federalberghi”),¹ are the associations most representative of the respective sectors of the Italian tourism industry, and are part of “Confcommercio – Imprese per l’Italia” and Confturismo. FIPE represents the businesses in the food & beverage sector (restaurants, coffee shops, pastry shops, ice-cream parlours, pizzerias, catering & banqueting) and the entertainment and tourism sectors, Federalberghi represents the accommodation facilities, while FIAVET and Fto represent travel agencies, tour operators and other types of distribution and production enterprises related to Italian tourism.

In the context of tourism and hospitality, online reviews play an increasingly decisive role in consumers’ choices and in the enterprise’s turnover, especially in countries with a strong tourism sector like Italy. Regarding to the former, the MIMIT (Ministry of Enterprises and Made in Italy) Research Centre (October 2024) reports that reviews influence 82% of hotel bookings and 70% of choices in the food & beverage sector². Regarding the latter, reviews can impact the revenues of a restaurant by up to 30%³.

Therefore, consumers demonstrate a high level of trust in online opinions. However, the number of fake reviews continues to grow exponentially, and not only in Italy. The proliferation of fake reviews is so out of control that the online platforms themselves report alarming data, offering an estimate - however biased - of the percentage of untruthful comments out of the total number of those expressed annually. For example, one of the major operators hosting online reviews reports that in 2022 they accounted for 4.37% of all requests, up from 3.6% in 2020 and 2.4% in 2018⁴. In 2024, fake reviews accounted for 8.6% of the comments posted⁵. In other words, enterprises in the tourism sector are experiencing a growing number of unverified reviews, paid reviews, sponsored reviews, and reviews referring to non-existent restaurants⁶. And the use of artificial intelligence risks amplifying this phenomenon exponentially, as it

¹www.fipe.it; www.fiavet.it; www.ftoitalia.it; www.federalberghi.it.

² The figure confirms what was already highlighted about ten years ago: “The travel plans of over 90% of consumers were influenced by evaluations posted on online review websites” - Study on Online Consumer Reviews in the Hotel Sector, European Commission, 2014.

³ FIPE Research Office 2024

⁴ Tripadvisor “Transparency report 2023”.

⁵ Tripadvisor “Transparency report 2025”.

⁶ News report: “The dark side of online reviews: the case of the phantom restaurant”



can lead to the automated creation of misleading content by bots and similar systems. This, in turn, makes their detection increasingly complex.

In these situations, industry players struggle to protect their digital reputations and are faced with the diversion of customers who rely on online reviews.

To avoid any potential misunderstandings, it is essential to clarify one point. We believe that “negative” reviews - as long as they are true - can provide a valuable tool in improving the offer. However, to maintain fair competition, when reference is made to the fact that such reviews are submitted by consumers, the authenticity of their origin must be guaranteed: this is the only way to strengthen the transparency and reliability of the digital ecosystem.

Given the above scenario, we welcomed the Italian government's proposal. The provisions contained in Chapter IV (Articles 12-17) of the outline of the “Annual draft Law on Small and Medium-sized Enterprises” are a step in the right direction: to bring back the genuine nature of the consumer’s experience and combat unfair competition, which distorts consumers’ decisions and damages the reputations of businesses, based on authentic evaluations. Since reviews generate economic value for the intermediaries who publish them, it is legitimate - and necessary - to ask these entities to provide a greater commitment to ensuring the reliability of published content, particularly when presented as opinions from consumers who have actually had the experience.

General framework and compatibility with the European law

The proposal submitted by the Italian Government on 17th January via the TRIS procedure is in accordance with the relevant European legislation. In particular, it is in line with Directive 2005/29/EC (Unfair Commercial Practices Directive, “UCPD”), as amended by Directive 2019/2161 (“Omnibus”), which imposes the following on provider hosting reviews:

- An obligation to indicate whether and how it has ensured that the reviews published are from consumers who have actually purchased or used the product;
- A prohibition from indicating that reviews are posted by consumers who have actually used or purchased the product, unless reasonable and proportionate measures are taken to verify this⁷. Regarding to these measures, the European Communication of 29 December 2021⁸ aimed to provide clarity, stating that these may include, for example, technical means to ascertain the identity of the author of the review, such as checking the IP address, verification by e-mail or a registration requirement.

However, the procedures currently adopted by reviews platform to identify fake reviews, both negative and positive, are inadequate and lead to ongoing unfair competition and market distortions. It therefore seems reasonable for a member state to decide, also considering the technological developments, to define specific measures to ensure more effective enforcement in order to achieve the protections envisaged by the directive.

⁷ Art. 3, par. 1, no. 4), lett. c), and Art. 3, par. 1, no. 7), lett. b) of Directive 2019/2161.

⁸ Commission Notice: [“Guidance on the interpretation and application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market”](#).

The Italian proposal also seems to respond to a broader need: ensuring a safer and more transparent online environment for online intermediaries and business users, in accordance with Regulation (EU) 2022/2065 (Digital Services Act, “DSA”), expressly referred to in Article 12, paragraph 2 of the notified text.

Numerous studies have confirmed the ineffectiveness of measures implemented by platforms hosting reviews to detect fake ones. We share the concerns already highlighted by the European Commission in the EU wide sweep 2021 and reported by BEUC (European Consumers’ Association) in its recent position paper: *“Turning Starts into Trust: How to make online reviews more reliable?”*⁹. On over 64% of the sites analysed, it was not possible to verify that effective measures had been taken to ensure the authenticity of reviews and, in most cases, adequate information on the mechanisms in place to prevent fake reviews was not provided¹⁰.

In light of this scenario, the reasons behind the Italian government’s decision to introduce certain guarantees becomes evident (see Articles 13 to 16). The implementation methods for that will be defined through Codes of Conduct regulated by the Italian Regulatory Authority on Communications (AGCOM), as national coordinator of digital services. This will enable the establishment of a “minimum level” measures, preventing platforms from exercising wide and unquestionable discretion in their self-assessment processes, which have proven to be ineffective to date.

Lastly, the Italian proposal does not seem likely to constitute a restriction on freedom to provide services within of services in the internal market, which is the subject of the TRIS procedure. The UCPD and Omnibus directives, indeed, define objectives that countries must achieve, but they leave a wide margin of discretion in the choice of instruments used to achieve them. Since the results fall short of the expectations of European regulation, the possibility of intervening by defining a minimum requirement to make controls by online platforms more efficient, should not be considered as contrasting with the European framework.

Comments on Chapter IV “Combating fake reviews”

• Requirements for reviews (Art. 13, paragraph 1)

The first paragraph of the provision under the heading “Requirements for reviews and rights of reviewed parties” highlights the need to verify the origin of the review, to ensure that it addresses the actual service purchased and that it is carried out within a reasonable time frame to ensure greater reliability. From the submissions filed in TRIS, it would appear that the trader providers access to consumer reviews are intentionally portraying some measures as going far beyond what is envisaged by the draft law. This is why we will try to provide a different point of view.

⁹ [“Turning Starts into Trust: How to make online reviews more reliable?”](#) - BEUC position paper 24.03.2025.

¹⁰The problem, which is highly current at the European level, is also highlighted by the recent parliamentary question for written answer [E-001009/2025](#) by Dimitris Tsiodras (EPP). On this point, also see replies [E-000703/2023](#) Mr. Breton and [E-001221/2024](#) Mr. Reynders.



Verification of the review's origin

Contrary to the claims of some stakeholders, the regulation does not appear to mandate the registration of an identification document. Rather, it directs the details that facilitate verifying the origin of the review to the Code of Conduct (Art. 17), which is to be adopted by AGCOM, the national authority responsible for digital services.

It is reasonable to assume that the Authority will identify the relevant procedures in compliance with the overall European regulatory framework, including Regulation EU 2016/679 ("GDPR") on the processing of personal data and privacy. Additionally, there also appears to be no obstacle to the reviewer's continued to use a nickname when disseminating online reviews, but the platform will be responsible for verifying that it is not, for example, a selling agencies engaged in the sale of reviews.

In the context of agencies whose business is based on paid reviews, not only has the road opened up to artificial intelligence, but the practice of encouraging consumers, for a fee, to publish their opinions on what they purchased is spreading (this is a growing phenomenon in France, but it has recently come to light in Italy as well, in the case of "Realreviews.it"). Unfortunately, in some cases, the brokers of fake reviews have gone so far as to engage in extortion-like conduct: when merchants have refused to pay for positive reviews, they have been threatened with negative opinions that would have dramatically changed their online rating, with inevitable repercussions in terms of visibility with respect to potential customers¹¹.

The Italian Council of State has also confirmed the problem of guaranteeing the reliability of reviews. In upholding an appeal by the Italian Competition Authority, the Council condemned a well-known online review platform for disseminating misleading information on the sources of reviews. The judgment specifically concerned a series of statements that were deemed "*likely to create in an average internet user a false belief as to the reliability and authenticity of published reviews*". Consequently, the portal was ordered to pay a fine of €100,000¹².

In other words, all too often reviews are presented as authentic even though they have not been posted by consumers who have actually had the experience. This generating a "far west" scenario, where restaurants and hotels are unable to defend themselves. This regulation, therefore, aims to prevent the intermediaries of online reviews from continuing to mislead regarding the truthfulness of their origin. This objective appears to be consistent with Article 23-ter of Annex I of Directive 2005/29 on unfair commercial practices towards consumers.

Proof of effective use of the service

The requirement to provide sufficient information about the service regarding which one intends to express one's opinion publicly has also attracted much criticism (called by some as the "proof of purchase").

¹¹ [News report](#) "Mi Manda Rai Tre" of 25.03.2024

¹² Council of State, [sentence no. 4976 of 15 July 2019](#) - The unfair business practice, attributable to Tripadvisor, was sanctioned following reports by the National Consumers Union, Federalberghi and several individual consumers.



The provision is actually designed to ensure better verification of the authenticity of the review by requiring that it be sufficiently detailed so that it cannot be used for another type of service/product that is not part of the one purchased.

Furthermore, so-called revenge reviews could be avoided, namely opinions that tend to be negative and published by former employees or competitors in order to damage the merchant's reputation. This was the case of a company accused online of "poor hygiene" by a former employee in conflict with the owner, with the review not corresponding to the truth.

Also in this case, the Codes of Conduct regulated by AGCOM will define the concrete procedures for ascertaining actual use of the service. As things stand, it is plausible to assume that, in accordance with recital 47 of Directive 2019/2161, which provides for the possibility of "*a request for information to verify that the consumer has actually used or purchased the product reviewed*", the "minimum" contents will be defined. These may include the European Commission guidance of the 2021¹³ (registration, questions about the experience via e-mail, etc.) and other requests, such as specifying whether one had lunch or dinner, weekday or public holiday, possible reservation number, photo of the restaurant/dish, number of persons at the table, receipt, etc.

This system will make online review platforms more accountable through increasingly effective verification procedures. A step that cannot be taken for granted if we consider the data available today, but necessary if we consider the (sizeable) direct profit they make from it. Providers such as TheFork, Tripadvisor or Google benefit from increased visibility, traffic and commissions specifically thanks to the (perceived) reliability of reviews¹⁴. Booking and Amazon, for example, have made proof of purchase mandatory for reviews to be published online, and this has strengthened the reliability of opinions on reviewed products.

Deadline of 15 days

Another topic that has led to much discussion is the introduction of a maximum period of 15 days from the date of use of the product/service to publish one's online review.

Nevertheless, introducing a time limit is a guarantee of reliability and does not harm freedom of expression in any way. Indeed, is our conviction that this measure contributes to greater transparency in what is currently perceived as a "jungle" that is difficult to navigate, not least because one is allowed to post more than a year after purchase. The introduction of a deadline, on the one hand, allows the customer to report an opinion of a recent experience. On the other, it helps the merchant to trace the described incident more easily. Think of a restaurant with a double lunch/dinner shift: after two weeks, it may become impossible to identify the context to which a particular opinion refers, making any internal verification with the service or kitchen staff difficult, thus hampering the right to provide an informed response.

¹³ [Commission Notice of 29 December 2021](#)

¹⁴ Despite being subjective opinions published by unknown users, 79% of consumers consider them to be as reliable as recommendations from friends or family - [TheFork Manager](#), last modified 11.12.2024.

- **Right to respond and right to removal (Art. 13, paragraph 2)**

Building the digital reputation of a business takes time, especially when it comes to micro-businesses and SMEs. Moreover, when one considers that online reviews have a potentially global reach, it is understandable why we welcome the express right for merchants to respond to reviews and, in certain cases, to request their removal.

Responding to online comments in a timely manner is considered good practice, but is not always easy and takes up a lot of time, especially for micro and small businesses that do not have staff with specific expertise. This should also be evaluated as a “cost” that micro and small enterprises must face because of reviews. Not surprisingly, companies offering professional services for digital reputation management are becoming increasingly popular.

Moreover, the text introduces the user business’s right to request removal of the review.

It is imperative to emphasised that, contrary to the claims of some stakeholders, this is not an automatic deletion.

Instead, the merchant is obliged to take action by asking the online intermediary to intervene and may *only* do so in the following cases:

- fake or misleading reviews: this is referred to as illegal content which alter consumer choices. For example, a review that falsely states that the merchant served a bad dish that is not on the menu is seriously damaging to the company's digital reputation;
- reviews that are no longer current: because they were published more than two years ago or because the criticised aspect has in the meantime been resolved. Consider the case of a customer who reports slow service, but the owner subsequently hires new staff and significantly improves the organisation. In this case, keeping an outdated review visible provides misleading information to the consumer and unfairly damages the current image of the business. Indeed, one cannot be certain that other customers will highlight the improvements in their reviews, as they will likely focus instead on other aspects of the experience.

It is also in the consumer's best interest to have access to up-to-date information, as this facilitates more effective navigation of the vast array of online reviews. Moreover, a Harvard Business School study showed that just one more star on a well-known online platform can increase a restaurant’s revenues by between 5% and 9%¹⁵. Keeping reviews updated is therefore crucial, not only for proper business visibility, but also for a more transparent and fairer digital marketplace. Here again, the regulation responds to a need for balance between freedom of expression and protection of digital reputation.

¹⁵ The study by the Harvard Business School is expressly mentioned in [TheForkManager](#) - last modified 11.12.2024

- **Prohibition of paid reviews (Art. 14)**

The weight of the digital market is constantly growing, as is the quantitative and economic value of online reviews. It is therefore crucial to introduce an explicit ban on paid reviews, as these contribute to the dissemination of non-authentic opinions.

It is important to consider that the expression of one's opinion on the purchase of goods and services has significant economic repercussions on the budgets of businesses in the tourism sector.

To ensure the authenticity of reviews, paid reviews must be banned, as they do not represent the free expression of thought by those who have actually used the service. Instead, they are misleading for consumers, generate unfair business practices and damage enterprises that base their reputation on authentic reviews. We are firmly opposed to fake reviews, whether positive or negative. The introduction of a clear ban would help to significantly reduce the “review jungle”, fostering greater clarity, transparency and trust in the digital marketplace, to the benefit of both consumers and businesses.

- **Codes of conduct (Art. 15)**

According to the European Commission, 66% of consumers come across fake reviews¹⁶. Regrettably, the ineffectiveness of the procedures adopted by provider hosting reviews to verify the authenticity of reviews is an undeniable fact.

We therefore consider the Italian government's decision to introduce some guarantees to be a positive development: the regulation of Codes of Conduct by AGCOM will prevent provider hosting reviews from having undisputed discretion in their self-assessment processes. In other words, in compliance with the principles of reasonableness and proportionality provided by the European framework, certain “minimum requirements” will be defined to guide platforms in strengthening their control mechanisms.

These European principles must be interpreted with an awareness of the exponential growth of the digital market and, consequently, of the role of reviews in both consumer choices and the economic impact on businesses. It is therefore decisive that the procedures adopted by platforms not be reduced to mere formal fulfilments, but that they act as measures that are truly effective in excluding illegal practices.

The choice to postpone the identification of the most suitable measures to effectively contrast the dissemination of false information to a subsequent regulatory act makes it possible to exclude the risk of violating the European regulatory framework at the present time - as instead claimed by certain European organisations representing online intermediation platforms.

¹⁶ [Consumer Conditions Scoreboard](#), European Commission, March 2025



Conclusions

In light of the above considerations, we believe that the Italian regulatory initiative represents a courageous step for an increasingly fair, transparent and trustworthy digital environment. The phenomenon of fake reviews has now reach such a level as to generate real distortions in market competitiveness and consumer choices, with significant economic repercussions, especially in the tourism sectors - such as hospitality and catering. In these sectors online reputation has a direct and significant impact on the sustainability of small businesses.

The intervention envisaged in Chapter IV of the annual SME draft Law responds to these challenges, with measures that strengthen the rights of economic operators without undermining the freedom of expression of consumers. In fact, by promoting the transparency and authenticity of reviews, the right of users to access reliable and up-to-date information is also protected, to the benefit of a more credible and responsible digital ecosystem.

AGCOM's involvement in drafting the Codes of Conduct represents a further element of guarantee, allowing verification and control measures to be adapted to technological evolution, while ensuring compatibility with European law, which leaves Member States a margin of discretion in choosing the most effective tools to achieve the shared objectives.

Ultimately, we are convinced that regulating online reviews more precisely does not mean limiting their informative value, but enhancing their original function: that of being a genuine expression of the consumer's experience. This approach is able to restore centrality to the real quality of the service offered and promote competition based on merit, trust and transparency.

We therefore hope that examination of the draft law will continue, without prejudice to the possibility of making improvements to the text during the legislative process within the Italian Parliament.

Roma, 7 aprile 2025

Prot. n. 228

Osservazioni nel quadro della procedura TRIS n. 2025/0022/IT

Schema di disegno di legge annuale PMI: Capo IV “Contrasto alle false recensioni”

Premessa

La Federazione Italiana Pubblici Esercizi (“FIPE”), la Federazione Italiana Associazioni Imprese di Viaggi e Turismo (“FIAVET”), la Federazione Turismo Organizzato (“Fto”) e la Federazione delle Associazioni Italiane Alberghi e Turismo (“Federalberghi”)¹⁷, sono le associazioni maggiormente rappresentative dei rispettivi settori nel sistema turistico italiano e aderiscono a “Confcommercio – Imprese per l’Italia” e a Confturismo. FIPE rappresenta il comparto della ristorazione (bar, pasticcerie, gelaterie, pizzerie, catering & banqueting), dell’intrattenimento e del turismo, Federalberghi tutela gli interessi delle strutture ricettive, mentre FIAVET e Fto rappresentano le agenzie di viaggio, i tour operator e altre tipologie della distribuzione e della produzione turistica italiana.

Nel contesto del turismo e dell’accoglienza, le recensioni online rivestono un ruolo sempre più decisivo nelle scelte dei consumatori e nei bilanci delle imprese, soprattutto in paesi a forte vocazione turistica come l’Italia. Con riferimento al primo profilo, il Centro Studi del MIMIT (ottobre 2024) riporta che le recensioni influenzano l’82% delle prenotazioni alberghiere e il 70% delle scelte nel settore della ristorazione¹⁸. In ordine al secondo, le recensioni possono incidere fino al 30% sul fatturato di un ristorante¹⁹.

Dunque, i consumatori dimostrano di riporre una solida affidabilità nelle opinioni online. Tuttavia il numero di recensioni false continua a crescere in modo esponenziale, e non solo in Italia. Si tratta di un fenomeno talmente fuori controllo che le stesse piattaforme online riportano dati allarmanti che offrono una stima, per quanto di parte, della percentuale di commenti non veritieri sul totale di quelli espressi annualmente. Ad esempio, uno dei principali operatori che ospita recensioni online riporta come nel 2022 esse abbiano rappresentato il 4,37% di tutte le richieste, un dato in aumento rispetto al 3,6% del 2020 e al 2,4% del 2018²⁰. Nel 2024 le recensioni false hanno rappresentato l’8,6% dei commenti inviati²¹. In altri termini, le imprese del turismo subiscono un numero crescente di recensioni non verificate, recensioni a pagamento, recensioni sponsorizzate e recensioni che si riferiscono a ristoranti inesistenti²². E l’impiego dell’intelligenza artificiale rischia di amplificare in modo esponenziale questo

¹⁷ www.fipe.it; www.fiavet.it; www.ftotalia.it; www.federalberghi.it;

¹⁸ Il dato conferma quanto già evidenziato circa dieci anni fa “*The travel plans of over 90% of consumers were influenced by evaluations posted on online review websites*” - Study on Online Consumer Reviews in the Hotel Sector, European Commission, 2014.

¹⁹ Ufficio Studi FIPE - 2024

²⁰ Tripadvisor “Rapporto sulla trasparenza delle recensioni 2023”.

²¹ Tripadvisor “Transparency report 2025”.

²² Servizio giornalistico “Il lato oscuro delle recensioni online: il caso del ristorante fantasma”.



fenomeno, attraverso la creazione automatizzata di contenuti ingannevoli da parte di bot e sistemi analoghi, rendendo al contempo sempre più complessa la loro individuazione.

In queste situazioni, gli operatori del settore faticano a proteggere la propria reputazione digitale e si trovano a fare i conti con lo sviamento della clientela che si affida alle recensioni online.

Per non cadere in equivoci, occorre essere chiari su un punto. Siamo persuasi che le recensioni “negative” – purché veritiere – possano dimostrarsi uno strumento prezioso per il miglioramento dell’offerta. Tuttavia, per non trasformarsi in un elemento di concorrenza sleale, occorre che quando si fa riferimento al fatto che provengono da consumatori, venga effettivamente garantita l’autenticità della provenienza: solo così si può rafforzare la trasparenza e l’affidabilità dell’ecosistema digitale.

Considerato il contesto di cui sopra, abbiamo accolto con favore la proposta del Governo italiano. Le disposizioni contenute nel Capo IV (artt. 12 - 17) dello schema del “Disegno di Legge annuale sulle Piccole e Medie Imprese” vanno nella giusta direzione: riportare al centro la genuinità dell’esperienza del consumatore e contrastare la concorrenza sleale, distorsiva delle scelte dei consumatori e lesiva della reputazione imprenditoriale basata su valutazioni autentiche. Poiché le recensioni generano valore economico per gli intermediari che le pubblicano, è legittimo - e necessario - chiedere a questi soggetti un impegno maggiore nel garantire l’affidabilità dei contenuti pubblicati quando vengono presentati come opinioni che provengono da consumatori che abbiano effettivamente vissuto l’esperienza.

Quadro generale e compatibilità con il diritto dell’Unione

La proposta notificata attraverso la procedura TRIS dal Governo italiano il 17 gennaio u.s., risulta coerente con la normativa europea di riferimento. In particolare, è in linea con la Direttiva 2005/29/CE (“UCPD”), come modificata dalla Direttiva 2019/2161 (“Omnibus”), che impone ai professionisti che forniscono l’accesso alle recensioni:

- l’obbligo di indicare se e in che modo sia stato garantito che le recensioni pubblicate provengano da consumatori che abbiano effettivamente acquistato o utilizzato il prodotto;
- il divieto di indicare che le recensioni sono inviate da consumatori che hanno effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto, qualora non vengano adottate misure ragionevoli e proporzionate per verificarlo²³. In merito a tali misure, la Comunicazione Europea del 29 dicembre 2021²⁴ ha cercato di fare chiarezza, stabilendo che possono includere, ad esempio, strumenti tecnici per accertare l’identità dell’autore della recensione, come il controllo dell’indirizzo IP, verifica via e-mail o l’obbligo di registrazione.

Tuttavia, le procedure attualmente adottate dagli intermediari online per identificare le recensioni false, sia negative che positive, non sono adeguate e determinano continui fenomeni di concorrenza sleale e distorsioni di mercato. Risulta, dunque, ragionevole che uno Stato membro decida, anche alla luce degli

²³ Art. 3, par. 1, n. 4), lett. c), e art. 3, par. 1, n. 7), lett. b) della Direttiva 2019/2161.

²⁴ Comunicazione della Commissione recante “[orientamenti sull’interpretazione e sull’applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno](#)”.



sviluppi tecnologici, di definire misure specifiche per garantire un'applicazione più efficace per il raggiungimento delle tutele previste dalla direttiva.

La proposta italiana sembra inoltre rispondere a un'esigenza più ampia: garantire un ambiente online più sicuro e trasparente agli intermediari online e ai business users, in conformità con il Regolamento (UE) 2022/2065 ("DSA"), richiamato espressamente dall'articolo 12, comma 2, del testo notificato.

Numerosi studi confermano l'inefficacia delle misure adottate dalle piattaforme che ospitano recensioni al fine di rilevare quelle false. Condividiamo le preoccupazioni già evidenziate dalla Commissione europea nell'EU wide sweep 2021 e riportate da BEUC (Associazione europea dei consumatori) nel recente position paper *"Turning Starts into Trust: How to make online reviews more reliable?"*²⁵. Inoltre per il 64% dei siti analizzati non era possibile verificare l'adozione di misure efficaci a garantire l'autenticità delle recensioni e, nella maggior parte dei casi, non venivano nemmeno fornite adeguate informazioni sui meccanismi adottati per prevenire le false recensioni²⁶.

Alla luce di questo scenario, risultano comprensibili le motivazioni che hanno spinto il Governo italiano a introdurre alcuni elementi di garanzia – v. articoli da 13 a 16 – le cui modalità attuative verranno definite attraverso Codici di condotta regolamentati dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCOM"), in qualità di coordinatore nazionale dei servizi digitali. Questo consentirà di stabilire un "livello minimo" di misure di controllo, evitando che le piattaforme esercitino un'ampia e insindacabile discrezionalità nei processi di autovalutazione, che finora si sono rivelati poco efficaci.

Infine, la proposta italiana non sembra poter costituire un ostacolo alla libera circolazione dei servizi nel mercato interno, oggetto della procedura TRIS. Le direttive UCPD e Omnibus, infatti, definiscono obiettivi che gli Stati devono raggiungere ma lasciano ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti per conseguirli. Dal momento che i risultati disattendono le attese della regolamentazione europea, la possibilità di intervenire definendo alcuni requisiti minimi per rendere maggiormente efficiente il controllo da parte delle piattaforme online, non dovrebbe ritenersi in contrasto con quanto stabilito dal quadro europeo.

Osservazioni sul Capo IV "Lotta alle false recensioni"

• Requisiti delle recensioni (art. 13, comma 1)

Il primo comma della norma rubricata "Requisiti delle recensioni e diritti delle strutture recensite" evidenzia la necessità di verificare la provenienza della recensione, di assicurarsi che si rivolga all'effettivo servizio acquistato e che venga effettuata entro un limite di tempo ragionevole per garantire una maggiore attendibilità. Dai contributi depositati in TRIS sembrerebbe che gli operatori che danno accesso alle recensioni dei consumatori stiano intenzionalmente dipingendo alcune misure come se andassero ben oltre quanto previsto dallo schema del disegno di legge. Questa è la ragione per cui cercheremo di fornire un diverso punto di vista.

²⁵ ["Turning Starts into Trust: How to make online reviews more reliable?"](#) - BEUC position paper 24.03.2025.

²⁶ Il problema, di grande attualità a livello europeo, è evidenziato anche dalla recente interrogazione parlamentare [E-001009/2025](#) proposta da Dimitris Tsiodras (PPE). Si vedano sul punto anche le risposte [E-000703/2023](#) Mr. Breton e [E-001221/2024](#) Mr. Reynders.



Verifica della provenienza della recensione

Diversamente da quanto sostenuto da alcuni stakeholders, la norma non sembra imporre la registrazione di un documento di riconoscimento ma rimanda i dettagli con cui potrà essere verificata la provenienza della recensione al Codice di condotta (art. 17) che sarà adottato dall'AGCOM, Autorità nazionale competente per i servizi digitali.

È ragionevole ritenere che l'Autorità identificherà le relative procedure nel rispetto del complessivo quadro regolatorio europeo, incluso il Regolamento UE 2016/679 ("GDPR") in materia di trattamento dei dati personali e di privacy. Non appaiono ostacoli neppure al fatto che il recensore potrà continuare ad utilizzare un nickname nella pubblicazione online delle recensioni, ma la piattaforma sarà responsabile di verificare che non si tratti, ad esempio, di un'agenzia che vende recensioni.

Con riferimento alle agenzie che basano il proprio business sulle recensioni a pagamento, non solo si è aperta la strada dell'intelligenza artificiale, ma si sta diffondendo anche la prassi di incentivare i consumatori, dietro pagamento di un corrispettivo, a pubblicare le proprie opinioni su quanto acquistato (si tratta di un fenomeno in crescita in Francia e, recentemente, in Italia si è verificato il caso di "Realreviews.it"). Purtroppo, in alcuni casi i broker di false recensioni si sono spinti fino a mettere in atto condotte estorsive: quando gli esercenti si sono rifiutati di pagare recensioni positive, sono stati minacciati di ricevere opinioni negative che avrebbero vertiginosamente cambiato il ranking di valutazione online, con inevitabili ripercussioni di visibilità verso i potenziali clienti²⁷.

Il problema di garantire l'affidabilità delle recensioni è stato altresì confermato dal Consiglio di Stato che, accogliendo il ricorso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha condannato una nota piattaforma di recensioni online per aver diffuso informazioni ingannevoli sulle fonti delle recensioni. La sentenza ha riguardato nello specifico alcune affermazioni ritenute *"idonee a ingenerare in un utente medio di internet un falso convincimento circa l'affidabilità e la genuinità delle recensioni pubblicate"*. Il portale è stato condannato a pagare una multa di 100.000 euro²⁸.

In altri termini, troppo spesso vengono pubblicate come autentiche recensioni che non provengono da consumatori che hanno effettivamente fatto l'esperienza, generatrici di un "far west" da cui le attività di ristorazione e gli hotel non riescono a difendersi. Questa norma mira dunque a evitare che gli intermediari di recensioni online possano continuare a indurre in errore circa la veridicità della loro provenienza. Questa finalità appare coerente con l'articolo 23 *ter* dell'allegato I della Direttiva 2005/29 sulle pratiche commerciali sleali nei confronti dei consumatori.

Prova dell'effettivo utilizzo del servizio

Anche la previsione di fornire sufficienti informazioni circa il servizio su cui si intende esprimere pubblicamente la propria opinione ha destato molte critiche (da alcuni è stata definita "prova di acquisto").

²⁷ Servizio giornalistico "Mi Manda Rai Tre" del 25.03.2024

²⁸ Consiglio di Stato, [sentenza 15 luglio 2019, n. 4976](#) - La pratica commerciale scorretta, imputabile a Tripadvisor, è stata sanzionata a seguito delle segnalazioni dell'Unione Nazionale Consumatori, di Federalberghi e di alcuni singoli consumatori.



La disposizione sembra in realtà voler garantire una migliore verifica sulla genuinità della recensione, richiedendo che la stessa sia sufficientemente dettagliata così da non poterla utilizzare per un altro tipo di servizio/prodotto non facente parte di quello acquistato.

Inoltre, potrebbero essere evitate le c.d. *revenger reviews*, opinioni tendenzialmente negative pubblicate da ex dipendenti o da concorrenti per danneggiare la reputazione dell'esercente. È il caso di un'azienda accusata online di "scarsa igiene" da parte di un ex lavoratore in conflitto con la proprietà, senza che rispondesse alla verità dei fatti.

Anche in questo caso, saranno i Codici di Condotta regolamentati dall'AGCOM a definire le procedure concrete per accertare l'effettivo uso del servizio. Allo stato attuale è plausibile ritenere che, in ossequio al considerando 47 della Direttiva 2019/2161 che contempla la possibilità di *"una richiesta di informazioni per verificare che il consumatore abbia effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto recensito"*, verranno definiti dei contenuti "minimi". Questi potranno includere le indicazioni delle Raccomandazioni del 2021²⁹ (registrazione, domande sull'esperienza tramite mail, ecc.) e altre richieste come, ad esempio, specificare se si è stati a pranzo o cena, giorno feriale o festivo, eventuale numero di prenotazione, foto del locale/piatto, numero di persone a tavola, scontrino *et similia*.

Tale sistema consentirà di rendere maggiormente responsabili le piattaforme di recensioni online attraverso procedure di verifica più efficaci. Un passaggio che non è scontato se si valutano i dati oggi a disposizione, ma necessario se si considera il (notevole) profitto diretto che ne traggono: si pensi a provider come TheFork, Tripadvisor o Google che guadagnano in visibilità, traffico e commissioni proprio grazie all'affidabilità (percepita) delle recensioni³⁰. Booking e Amazon, ad esempio, hanno reso obbligatoria la prova di acquisto per consentire la pubblicazione online delle recensioni e questo ha rafforzato l'affidabilità delle opinioni sui prodotti recensiti.

Termine dei 15 giorni

Ha fatto molto discutere anche l'introduzione del periodo massimo di 15 giorni dalla data di utilizzo del prodotto/fruizione del servizio per pubblicare online l'opinione dell'utente.

Tuttavia, introdurre un limite temporale è fattore di garanzia dell'affidabilità e non danneggia in alcun modo la libertà di espressione. Al contrario, siamo persuasi che contribuirà ad una maggiore trasparenza in quella che ora è percepita come una "giungla" in cui non è facile orientarsi, anche perché è consentito pubblicarle ad oltre un anno dall'acquisto. L'introduzione di un arco temporale da un lato consente al cliente di riferire un'opinione di un'esperienza ancora recente. Dall'altro aiuta l'esercente a risalire più facilmente all'episodio descritto. Si pensi a un ristorante con doppio turno pranzo/cena: dopo due settimane può diventare impossibile identificare il contesto a cui si riferisce una determinata opinione, rendendo difficile qualsiasi verifica interna con il personale di servizio o in cucina, ostacolando quindi il diritto a dare una risposta consapevole.

²⁹ [Comunicazione Europea del 29 dicembre 2021](#)

³⁰ Secondo [TheForkManager](#) "le opinioni gli utenti hanno lo stesso valore delle raccomandazione di amici e parenti (79%)" - ultima modifica 11.12.2024.

- **Diritto di replica e diritto all'oblio (art. 13, comma 2)**

Costruire una reputazione digitale di un'impresa richiede tempo, soprattutto se si tratta di micro imprese e PMI³¹. Inoltre, se si considera che le recensioni online hanno potenzialmente una portata globale, sono comprensibili le ragioni per cui accogliamo con favore l'espresso diritto, riconosciuto agli esercenti, di rispondere alle recensioni e, in determinati casi, di chiederne la cancellazione.

Rispondere tempestivamente ai commenti online è considerata una buona prassi ma non è sempre facile e toglie molto tempo, soprattutto alle micro e piccole imprese che non hanno un personale con una expertise specifica. Anche questo andrebbe valutato come "costo" che le micro e piccole imprese si trovano ad affrontare a causa delle recensioni. Non a caso sono sempre più diffuse le aziende che offrono servizi professionali per la gestione della reputazione digitale.

Inoltre il testo introduce il diritto per l'esercente di chiedere la rimozione della recensione.

Occorre evidenziare che, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni stakeholders, non si tratta di una cancellazione automatica.

L'esercente è, invece, tenuto ad attivarsi chiedendo all'intermediario online di intervenire e può farlo *solo* quando si tratta di:

- recensioni false o fuorvianti: sono i c.d. contenuti illegali che possono alterare le scelte dei consumatori. Ad esempio, una recensione che afferma falsamente che l'esercente ha servito un piatto cattivo che invece non è presente nel menu, risulta gravemente lesiva della reputazione digitale dell'impresa;
- recensioni non più attuali: perché pubblicate oltre due anni prima o perché l'aspetto criticato è stato nel frattempo risolto. Si pensi al caso di un cliente che segnala la lentezza del servizio, ma successivamente il titolare assume nuovo personale e migliora sensibilmente l'organizzazione. In questo caso, mantenere visibile una recensione ormai superata fornisce un'informazione fuorviante al consumatore e danneggia ingiustamente l'immagine attuale dell'attività. Infatti, non si può essere certi che altri clienti evidenzieranno l'avvenuto miglioramento nelle loro recensioni, potendo invece concentrarsi su altri aspetti dell'esperienza.

È interesse anche del consumatore disporre di informazioni aggiornate e rilevanti, per orientarsi meglio nel mare di recensioni online. Inoltre, uno studio della Harvard Business School ha dimostrato che una sola stella in più su una nota piattaforma online può aumentare il fatturato di un ristorante tra il 5% e il 9%³². Tenere aggiornato il ranking delle recensioni è quindi cruciale, non solo per una corretta visibilità dell'impresa, ma anche per un mercato digitale più trasparente ed equo. Anche in questo caso, la norma risponde a un'esigenza di equilibrio tra libertà di espressione e tutela della reputazione digitale.

³¹ "Più dell'80% dei rischi di danni alla reputazione deriva da una discrepanza tra voci e realtà – Digimind" – [Reputationdefender.com](https://www.reputationdefender.com)

³² Lo studio della Harvard Business School viene espressamente citato in [TheForkManager](https://www.theforkmanager.it) - ultima modifica 11.12.2024

- **Divieto di recensioni a pagamento (art. 14)**

Il peso del mercato digitale è in costante crescita, così come il valore, sia quantitativo che economico, delle recensioni online. Diventa quindi decisivo introdurre un esplicito divieto alle recensioni a pagamento poiché queste contribuiscono alla diffusione di opinioni non autentiche.

È importante considerare che la manifestazione della propria opinione sull'acquisto dei beni e servizi ha ripercussioni economiche significative nei bilanci delle imprese del turismo.

Per garantire l'autenticità delle recensioni, si rende necessario vietare quelle a pagamento, in quanto non rappresentano la libera manifestazione di pensiero da parte di chi ha realmente usufruito del servizio. Al contrario, risultano fuorvianti per i consumatori, generano pratiche commerciali scorrette e danneggiano le imprese che fondano la loro reputazione su giudizi autentici. Siamo fermamente contrari alle recensioni false, siano esse positive o negative. L'introduzione di un divieto chiaro contribuirebbe a ridurre significativamente la "giungla delle recensioni", favorendo maggiore chiarezza, trasparenza e fiducia nel mercato digitale, a garanzia di consumatori e imprese.

- **Codici di condotta (art. 15)**

Secondo la Commissione Europea il 66% dei consumatori si imbatte in recensioni false³³. L'inefficacia delle procedure adottate dalle piattaforme che ospitano recensioni per verificare le recensioni false risulta, purtroppo, un dato incontrovertibile.

Riteniamo quindi positivo che il Governo italiano abbia deciso di introdurre un nuovo elemento di garanzia: attraverso la regolamentazione di Codici di condotta da parte dell'AGCOM si eviterà che le piattaforme godano di un'insindacabile discrezione nei processi di autovalutazione. In altri termini, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità previsti dal quadro europeo, saranno definiti dei "requisiti minimi" che guideranno le piattaforme nel rafforzare i propri meccanismi di controllo.

Tali principi europei devono essere interpretati nella consapevolezza della crescita esponenziale del mercato digitale e, conseguentemente, del ruolo delle recensioni tanto nelle scelte dei consumatori quanto nell'impatto economico sulle imprese. È quindi decisivo che le procedure adottate dalle piattaforme non si riducano a meri adempimenti formali, ma si rivelino misure realmente efficaci nell'escludere pratiche illegali.

La decisione di demandare a un successivo atto regolatorio l'individuazione delle misure più idonee a contrastare in modo efficace la diffusione di informazioni false, consente di escludere che allo stato possa esserci un rischio di violazione del quadro normativo europeo – come invece prospettato da alcune organizzazioni europee rappresentative delle piattaforme di intermediazione online.

³³ [Consumer Conditions Scoreboard](#), Commissione Europea, marzo 2025



Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, riteniamo che l'iniziativa normativa italiana rappresenti un passo coraggioso per un ambiente digitale più equo, trasparente e affidabile. Il fenomeno delle false recensioni ha ormai assunto una dimensione tale da generare distorsioni concrete nella competitività del mercato e nelle scelte dei consumatori, con ricadute economiche rilevanti, soprattutto nei settori turistici – come quello dell'ospitalità e della ristorazione – dove la reputazione online incide in modo diretto e significativo sulla sostenibilità di imprese di piccole dimensioni.

L'intervento previsto nel Capo IV del Disegno di Legge annuale sulle PMI risponde a queste sfide, con misure che rafforzano i diritti degli operatori economici senza pregiudicare la libertà di espressione dei consumatori. Al contrario, promuovendo la trasparenza e l'autenticità delle recensioni, si tutela anche il diritto degli utenti ad accedere a informazioni affidabili e aggiornate, a beneficio di un ecosistema digitale più credibile e responsabile.

Il coinvolgimento dell'AGCOM nell'elaborazione dei Codici di condotta rappresenta un ulteriore elemento di garanzia, che consente di adattare le misure di verifica e controllo all'evoluzione tecnologica, assicurando al tempo stesso la compatibilità con il diritto europeo, che lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti più efficaci per raggiungere gli obiettivi condivisi.

In definitiva, siamo convinti che regolamentare in modo più puntuale le recensioni online non significhi limitarne il valore informativo, ma valorizzarle nella loro funzione originaria: quella di essere espressione genuina dell'esperienza del consumatore. Solo così sarà possibile restituire centralità alla qualità reale del servizio offerto e promuovere una concorrenza basata su merito, fiducia e trasparenza.

Si auspica, pertanto, che l'esame del Disegno di Legge possa proseguire, ferma restando la possibilità di apportare miglioramenti al testo nel corso dell'*iter* legislativo.